

Asia: VN/19831/2023

Työrauhalainsäädännön kehittäminen - luonnos hallituksen esitykseksi työehtosopimuslain, työriitojen sovittelusta annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta

Yleiset huomiot

Yleiset huomionne esityksestä

Työrauhalainsäädännön nykytila vaatii kiireellistä päivitystä. Sekä hallitusohjelma että työryhmän toimeksianto ovat tunnistaneet, että merkittävimpiä ongelmia nykyisessä työrauhalainsäädännössä ovat erityisesti puutteet poliittisten ja myötätuntotyötaisteluiden rajoituksissa sekä lainvastaisista työtaisteluista seuraavien seuraamusten liian matala taso, joka ei ole riittävä estämään lainvastaisia työtaisteluita.

Poliittista päätöksentekoa tulisi ensisijaisesti vaikuttaa vaalien kautta, eikä työtaisteluja ole tarkoitettu poliittisen päätöksenteon välineeksi. Suomen nykyinen lainsäädäntö sallii poikkeuksellisen vapaasti poliittiset työtaistelut kansainvälisesti vertaillen. Tästä hyvänä esimerkkinä kuluneiden viikkojen aikana kaupan alalla on havaittu miten poliittiset lakot ovat sulkeneet kaupan alan yrityksiä laajasti eri puolilla Suomea vain lyhyellä, alle vuorokauden mittaisella varoitusajalla. Useita viikkoja kestäneiden poliittisten lakkojen kärsijöinä ovat ennen kaikkea työnantajat sekä asiakkaat.

Myötätuntotyötaisteluiden tavoitteena on tukea lakkoon osallistuvia toisia työntekijöitä. Käytännössä tällä kuitenkin aiheutetaan usein kohtuuttomia vahinkoja niin tuettavan työtaistelun työnantajalle kuin omalle työnantajalle tai muille ulkopuolisille tahoille, kuten esimerkiksi asiakkaille ja kuluttajille. Lainvastaisen työtaistelun seuraamusten tulisi olla riittävän painavia. Nykyisellään rangaistukset ovat yleensä vain muutaman tuhannen euron suuruisia, vaikka työtaistelu saattaa aiheuttaa miljoonien eurojen vahingot.

Työryhmän ehdotuksissa on pyritty korjaamaan näitä epäkohtia, mutta ehdotuksissa on rakenteellisia ongelmia ja joissain kohdin puutteita tai epäselvyyksiä.

Nykytilan ja sen arviointi

1 luku - Asian tausta ja valmistelu

2 luku - Nykytila ja sen arviointi

Työryhmä on saanut toimeksiannon pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmasta. Toimeksiannossa on tunnistettu nykyisen työrauhajärjestelmän keskeisiä ongelmia.

Työryhmä on toiminut kolmikantaisesti noudattaen ns. pariteettiperiaatetta, jossa työnantaja- ja työntekijäpuolet ovat olleet edustettuina tasavertaisesti. Työryhmä on kuullut laajasti ulkopuolisia asiantuntijoita erityisesti kansainvälisistä velvoitteista ja käynyt perusteellista keskustelua toimeksiannossa määritellyistä asioista. Valmistelussa on noudatettu kolmikantaisten työryhmien normaaleja toimintatapoja, ja se on ollut asianmukaista kaikilta osin.

Esityksessä on kuvattu Suomen lainsäädännön ja oikeuskäytännön nykytila pääosin virheettömästi. Kuitenkin laittomien työtaisteluiden osuutta kaikista työtaisteluista arvioidaan liian pieneksi. Kansainvälisiä sopimuksia koskeva osuus jää osittain epäselväksi johtuen kansainvälisten velvoitteiden tulkinnanvaraisuudesta. Arvio lainsäädännön muutostarpeista on oikeansuuntainen, mutta muutosten laajuuden arvioinnissa se jää tarpeettoman varovaiseksi.

Yleisperustelut - luvut 3-6

3 luku - Tavoitteet

4 luku - Ehdotukset ja niiden vaikutukset

5 luku - Muut toteuttamismuutokset

Kannatamme lakiehdotusten tavoitteita, joilla pyritään saavuttamaan vakaammat ja häiriöttömämmät työmarkkinat, vähentämään laittomien työtaisteluiden määrää, estämään poliittisista työtaisteluista aiheutuvia kohtuuttomia kustannuksia ja haittoja sekä estämään suhteettomia työtaisteluita.

Ehdotusten taloudellisten vaikutusten täsmällinen arviointi on haasteellista, mutta on selvää, että työrauhalainsäädännön muuttamisella esitetyllä tavalla olisi välittömien taloudellisten vahinkojen vähenemisen lisäksi myös merkittävä välillinen positiivinen vaikutus esimerkiksi asiakkaiden luottamuksen lisääntymisen kautta.

Kuten aiemmin todettiin, ehdotukset jäävät osittain puolitiehen. Poliittisten lakkojen enimmäiskeston lyhentäminen ja sen soveltaminen kaikkiin poliittisiin työtaisteluihin olisi ollut perusteltua. Suhteettomien myötätuntotaisteluiden kiellon olisi tullut olla osittain laajempi. Laittomasta työtaistelusta yksittäiselle työntekijälle tuomittavan seuraamuksen käsitteleminen

yleisessä tuomioistuimessa työtuomioistuimen sijaan herättää ongelmia. Poliittisia työtaisteluita ja myötätuntotyötaisteluita koskevan ennakoilmoitusaika olisi perusteltua säätää saman pituiseksi kuin voimassa olevassa laissa.

Työryhmän ehdotuksessa tehty kahtiajako, joka perustuu nykyisen työehtosopimuslain mukaiseen työrauhavelvollisuuteen, vaikuttaa perustellulta lakiteknisistä syistä. Kuitenkin eri ryhmiä koskevat säännökset poikkeavat sisällöltään toisistaan. Oikeus myötätuntotyötaisteluihin olisi huomattavasti laajempi työrauhavelvollisuuden ulkopuolella kuin sen piirissä. Tämä ei ole asianmukainen tai tarkoituksenmukainen linjaus; sääntelyn tulisi olla sisällöltään yhtenäinen molemmissa tilanteissa. Työryhmän ehdottama sääntely voisi käytännössä tarkoittaa, että tilanteissa, joissa ei ole työrauhan piirissä, myötätuntotaistelutoimenpiteillä voitaisiin aiheuttaa kohteena oleville yrityksille, niiden asiakkaille sekä muille ulkopuolisille tahoille millaista vahinkoa tahansa, erityisesti kun tavoitteena on työehtosopimuksen solmiminen.

8 a§ [myötätuntotyötaistelun rajoitukset]

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Ehdotuksen mukaan suhteettomuuden kriteerinä olisi, että myötätuntotyötaistelusta aiheutuvat haitalliset seuraukset pääriidan osapuolille olisivat selvästi epäsuhteessa tuettavalla työtaistelulla tavoiteltavaan päämäärään. Suhteettomuuden arvioinnille asetettu kriteeri on liian korkea, kun epäsuhteelta edellytetään ilmeisyyttä.

Suhteettomuusarvioinnissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota ulkopuolisille tahoille aiheutettuun haittaan ja vahinkoon. Jos muille kuin tuettavan työtaistelun työnantajaosapuolelle aiheutetaan vahinkoa tai haittaa, joka olisi voitu välttää tarkemmalla työtaistelun kohdentamisella tuettavan työtaistelun työnantajaosapuoleen, myötätuntotyötaistelua olisi lähtökohtaisesti pidettävä suhteettomana.

Lakiehdotuksessa tulisi kuitenkin lisäksi selkeästi todeta, että myös tuettavan työtaistelun työnantajaosapuolelle voi työtaistelusta aiheutua niin suurta ja kohtuutonta vahinkoa, että myötätuntotyötaistelua on pidettävä suhteettomana. Suhteettomuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota paitsi taloudellisiin vahinkoihin myös muuhun haittaan, josta ei välttämättä aiheudu suurta välitöntä taloudellista vahinkoa. Tällainen haitta tulisi ottaa huomioon suhteellisuusarviossa.

8 b § [Poliittiseen päätöksentekoon kohdistuva työtaistelu]

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Poliittisten työtaisteluiden enimmäiskestoksi ehdotetaan 24 tuntia. Vaikka tämä edustaisi huomattavaa parannusta nykyiseen rajattomaan enimmäiskestoon verrattuna, 24 tuntia on niin pitkä aika, että työnseisauksesta voi aiheutua merkittävää vahinkoa työnantajalle. Enimmäiskeston tulisi olla selvästi lyhyempi, korkeintaan muutaman tunnin mittainen.

24 tunnin työtaistelutoimenpiteen enimmäiskestolla on merkittävä vaikutus erityisesti kaupan alan logistiikkakeskuksiin. Näin pitkät työtaistelutoimenpiteet voisivat aiheuttaa vakavaa vahinkoa jakeluketjuille, mikä aiheuttaisi vahinkoa työnantajille, mutta viiveellä myös kuluttajille.

Työryhmän ehdotuksen mukaan 24 tunnin enimmäiskesto koskisi vain työnseisauksia, kun taas muut poliittiset työtaistelut voisivat kestää jopa kaksi viikkoa. Tämä ehdotus on huonosti harkittu, sillä se mahdollistaa sellaiset työtaistelut, jotka eivät täysin täytä työnseisauksen kriteereitä mutta voivat vaikutukseltaan olla niihin rinnastettavia ja aiheuttaa merkittävää vahinkoa työnantajan toiminnalle. Tällaisia työtaistelutoimenpiteitä voisivat olla esimerkiksi vuoronvaihtokiello, osittainen tai lähes täydellinen työstä kieltäytyminen tai voimakas jarrutus. Näin ollen poliittisia työtaisteluita koskevien aikarajoitusten tulisi koskea samalla tavoin kaikkia työtaistelun muotoja.

Myötätuntotyötaisteluita koskevassa säännösehdotuksessa oleva vaatimus yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien palvelujen ja toimintojen jatkumisesta työtaistelun aikana tulisi laajentaa koskemaan myös poliittisia työtaisteluita. Yhteiskunnan kannalta kriittisiin toimintoihin, kuten terveydenhuollon yksiköihin tai huoltovarmuuden kannalta kriittisiin toimintoihin, kohdistuva 24 tuntia kestävä poliittinen työtaistelu voi vaarantaa välttämättömien lakisääteisten palvelujen tuottamisen ja uhata kansalaisten henkeä ja terveyttä.

Lisäksi on ensiarvoisen tärkeää estää poliittisten työtaisteluiden enimmäiskesto koskevien rajoitusten kiertäminen pilkkomalla työtaistelutoimet näennäisesti eri asioita koskeviin poliittisiin työtaisteluihin tai eri ryhmien toimeenpanemiin samaa asiaa koskeviin työtaisteluihin. Tähän tulee kiinnittää erityistä huomiota lain perusteluissa. Lisäksi esityksessä todetaan, että kielletystä toimimisesta voi olla kyse, jos sama järjestö järjestää lyhyellä aikataululla toistuvia poliittisia työnseisauksia. Käsite "lyhyellä aikavälillä" jää kuitenkin jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. Kaupan alalla on kuluneen syksyn aikana koettu poliittista työtaistelutoimenpiteitä, jotka ovat toistuneet kolmen viikon jaksoissa, minkä takia lyhyen aikavälin tarkempi määrittely on tarkoituksenmukaista.

9 § [Hyvityssakko]

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Työryhmän ehdotuksen mukaisesti lainvastaisen työtaistelun seuraamuksena tuomittavan hyvityssakon vähimmäismäärä olisi 10 000 euroa ja enimmäismäärä 150 000 euroa. Pidämme tätä ehdotusta kannatettavana.

Kuitenkin on äärimmäisen tärkeää varmistaa, että hyvityssakkojen tason nostaminen heijastuu täysimääräisesti myös oikeuskäytäntöön. Lakiehdotuksen perusteluissa tulisi selkeämmin todeta tämä.

10 § [Hyvityssakkoon tuomitseminen]

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Vaikka hyvityssakkojen enimmäismäärää ehdotetaankin nostettavaksi merkittävästi, on tärkeää säilyttää mahdollisuus tuomita hyvityssakko nykyisen käytännön mukaisesti useamman kerran, mikäli lainvastainen työtaistelu jatkuu työtuomioistuimen tuomiosta huolimatta. Siksi on olennaista varmistaa, että oikeudenkäynnit lainvastaisia työtaisteluita koskien voidaan käsitellä työtuomioistuimessa erittäin tehokkaasti ja nopeasti.

Lakiin lisättävät otsikoinnit

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Ei huomauttamista.

1 § Lain tarkoitus ja soveltamisala

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Ei huomauttamista. Ehdotetut uudet säännökset työseisauksen toimeenpanemisesta ja eräiden työtaistelutoimien edellytyksistä eivät sovi parhaalla mahdollisella tavalla yhteen saman lain työriitojen sovittelua koskevien säännösten kanssa. Kuitenkin ehdotettu ratkaisu on tarkoituksenmukainen verrattuna esimerkiksi oman erillisen lain säätämiseen.

7 § Ilmoitus työnseisauksesta

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Työseisauksia koskeva ennakoilmoitusvelvollisuus olisi syytä laajentaa kattamaan myös myötätuntotyötaistelut ja poliittiset työtaistelut. Tämä laajennus on tarpeellinen ja kannatettava. Ennakoilmoitusvelvollisuuden ei tulisi riippua työnseisauksen taustalla olevasta syytä.

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan kuitenkin, että ennakoilmoitus olisi tehtävä viimeistään seitsemän päivää ennen työnseisauksen alkamista, kun taas työehtosopimusneuvotteluihin liittyvissä työnseisauksissa ennakoilmoitusaika olisi 14 päivää. Tämän lyhyemmän ennakoilmoitusajan perusteluksi mainitaan, ettei myötätuntotyötaisteluihin ja poliittisiin työtaisteluihin liity sovittelua, joten niihin ei tarvitsisi varata aikaa.

Vaikka normaalisti myötätuntotyötaistelua ja poliittista työtaistelua ei pyritä ratkaisemaan sovittelulla, ennakoilmoituksella on toinen tärkeä tehtävä: antaa riittävästi aikaa työnantajalle varautua tulevaan työnseisaukseen. Tämä tarve on usein suurempi myötätuntotyötaisteluiden ja poliittisten työtaisteluiden yhteydessä verrattuna työehtosopimusneuvotteluihin liittyviin työtaisteluihin. Tämä johtuu siitä, että työnseisaus yllättää yleensä suurempana yllätyksenä työnantajan. Siksi ennakoilmoitusajan ei pitäisi olla lyhyempi vaan vähintään yhtä pitkä kaikissa tapauksissa.

Kaupan alalla ei ole sovittua ennakoilmoitusajasta poliittisten työtaistelujen osalta, joten ilmoitukset tehdään tyypillisesti vain 24 tuntia ennen työtaistelutoimenpiteiden alkamista, kuten kuluva syksy on osoittanut. Tätä sääntelyn puutetta käytetään tällä hetkellä taktisesti hyväksi aiheuttamaan mahdollisimman paljon haittaa työnantajille poliittisten työtaistelujen yhteydessä. Tästäkin syystä ennakoilmoitusaika tulisi säätää 14 päiväksi kaikissa tilanteissa mahdollisten lain kiertämistarkoitusten estämiseksi.

8 a § Myötätuntotyötaistelun rajoitukset

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Viittaamme edellä mainittuun lausumaamme työehtosopimuslain 8 §:n yhteydessä.

Katsomme myös, että myötätuntotyötaisteluiden sääntelyn tulisi olla sisällöltään identtistä sekä työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvollisuuden piiriin kuuluvien että työrauhavelvollisuuden ulkopuolisten osalta. Suhteettomiin myötätuntotyötaisteluihin ryhtymisen kieltoa ei tulisi rajoittaa koskemaan ainoastaan tilanteita, joissa tuettavan työtaistelun päämääränä ei ole työehtosopimuksen solmiminen. Koska myötätuntotyötaistelussa ei ole kyse omasta työehtosopimuksesta johtuvasta työtaistelusta, työrauhavelvollisuuden piiriin kuuluminen ei ole merkityksellistä arvioitaessa myötätuntotyötaistelun suhteettomuutta. Samat perusteet, jotka koskevat työrauhavelvollisuuden piiriin kuuluvien tahojen kieltoa ryhtyä kaikenlaisiin suhteettomiin myötätuntotyötaisteluihin, ovat relevantteja myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolisten tahojen osalta ja tilanteissa, joissa työrauhavelvollisuus ei ole voimassa

8 b § Poliittiseen päätöksentekoon kohdistuva työtaistelu

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Viittaamme edellä työehtosopimuslain 8b §:n yhteydessä lausumaamme.

8 c § Työtaisteluoikeus virkasuhteessa

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Ei lausuttavaa.

18 a § Hyvitys

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Viittaamme edellä työehtosopimuslain 9-10 §:n yhteydessä lausumaamme.

18 b § Hyvityksen rahamäärän tarkistaminen

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Ei huomauttamista.

3 luvun 6 § Laittomaksi julistetun työnseisauksen jatkaminen

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Ehdotuksen mukaisesti työntekijälle tuomittava 200 euron hyvitys käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa eikä työtuomioistuimessa. Tämä ratkaisu ei ole tyydyttävä työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvollisuuden piiriin kuuluvien osalta, sillä lainvastaiseen työtaisteluun osallistuneita työntekijäliittoja ja ammattiosastoja koskevat työrauhajutut käsitellään työtuomioistuimessa. On epätarkoituksenmukaista, että saman työtaistelun seuraamukset tuomittaisiin osittain työtuomioistuimessa ja osittain yleisessä tuomioistuimessa.

Myös työryhmän ehdottama muotoilu, jossa korostetaan työnantajan vastuuta antaa tieto työtaistelun lainvastaisuudesta, on heikosti harkittu. Vaikka tiedon työtaistelun lainvastaisuudesta onkin oltava hyvityksen tuomitsemisen edellytys, ei ole olennaista, millä tavoin työntekijä on saanut tiedon.

4 luvun 9 § Laittomaksi julistetun työnseisauksen jatkaminen

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Ei lausuttavaa.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Työehtosopimuslain muuttamista koskevassa lakiesityksessä esitetään siirtymäsäännöstä, jonka mukaan ennen lain voimaantuloa tehtyihin työehtosopimuksiin sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa ollutta lainsäädäntöä. Pidämme tätä siirtymäsäännöstä tarpeettomana, ja sen tulisi jäädä pois lakiehdotuksesta. Olemme sitä mieltä, että kaikkien uusien säännösten tulisi tulla voimaan täysimääräisesti lainmuutosten voimaantulopäivänä.

Lisäksi ehdotetun siirtymäsäännöksen tarkempi sisältö ja tulkinta ovat epäselviä. Yleensä työoikeudellisissa lainsäädännön muutoksissa työehtosopimuksia koskeva siirtymäsäännös liittyy tilanteisiin, joissa sopimus poikkeaa laista. Tällöin kyseinen lainkohta tulee voimaan vasta, kun työehtosopimuksen voimassaolo päättyy. Sen sijaan ne lainkohdat, joista ei ole sovittu toisin kyseisessä työehtosopimuksessa, tulevat voimaan välittömästi lain voimaantulohetkellä (kuten esimerkiksi työaikalain 49.2 § tai vuosilomalain 40 §).

Poliittisia työtaisteluita tai myötätuntotyötaisteluita koskevia rajoituksia on harvoin sisällytetty työehtosopimukseen, sillä nykyisen lain mukaan tällainen rajoittaminen ei ole mahdollista muita kuin työehtosopimuksen osapuolia koskevasti. Esimerkiksi kaupan alalla ei ole poliittisia työtaisteluita tai myötätuntotyötaisteluita koskevia rajoituksia. Myös hyvityssakoista poikkeavista sopimuksista on harvoin sovittu. Näin ollen esitetty siirtymäsäännös olisi käytännössä vähämerkityksinen ja aiheuttaisi lähinnä sekaannusta ja epätasa-arvoisuutta.

Lisäksi ehdotuksen perusteluosassa oleva teksti voisi harhaanjohtavasti antaa käsityksen siitä, että siirtymäsäännös lykkäisi yleisesti kaikkien työehtosopimuslain muutosten voimaantuloa niiden alojen osalta, joilla on voimassa oleva työehtosopimus lakimuutosten voimaantulohetkellä.

Huotilainen Antti
Kaupan liitto

Viertolahti Pilvikki
Kaupan liitto ry - Työmarkkina-asiantuntija